Deutscher Bundestag
11. Wahlperiode

Drucksache 11/7391

13. 06. 90

Sachgebiet 100

Gesetzentwurf

des Bundesrates

Entwurf eines . . . Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 24 Abs. 1 GG)

A. Zielsetzung

Die Rechte der Länder im Prozeß der europäischen Integration sollen im Grundgesetz festgeschrieben werden, um der Bedeutung dieses fortschreitenden Prozesses für die föderative Ordnung der Bundesrepublik Deutschland gerecht zu werden.

B. Lösung

Durch Änderung des Artikels 24 Abs. 1 Grundgesetz wird bestimmt, daß ein Gesetz, mit dem Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen werden, der Zustimmung des Bundesrates bedarf. Darüber hinaus ist auch das Recht der Länder, bei der Willensbildung des Bundes in Angelegenheiten dieser Einrichtungen nach Maßgabe einer näheren Regelung durch Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, mitzuwirken, in Artikel 24 Abs. 1 GG zu verankern und dabei sicherzustellen, daß die Länder die Möglichkeit einer wesentlichen Einflußnahme haben, soweit ihre im Grundgesetz festgelegten Zuständigkeiten oder wesentlichen Interessen berührt werden.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
121 (332) — 100 00 — Gr 64/90

Bonn, den 13. Juni 1990

An den Präsidenten
des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich gemäß Artikel 76 Abs. 3 des Grundgesetzes den vom Bundesrat in seiner 610. Sitzung am 16. März 1990 beschlossenen Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 24 Abs. 1 GG) mit Begründung (Anlage 1) und Vorblatt.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister des Innern.

Die Auffassung der Bundesregierung zu dem Gesetzentwurf ist in der als Anlage 2 beigefügten Stellungnahme dargelegt.

Kohl

Anlage 1

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes (Artikel 24 Abs. 1 GG)

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen; Artikel 79 Abs. 2 des Grundgesetzes ist eingehalten:

Artikel 1

Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 21. Dezember 1983 (BGBl. I S. 1481), wird wie folgt geändert:

Artikel 24 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Der Bund kann durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen. In Angelegenheiten dieser Einrichtungen wirken die Länder bei der Willensbildung des Bundes mit. Das Nähere regelt ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf; soweit die im Grundgesetz festgelegten Zuständigkeiten der Länder oder ihre wesentlichen Interessen berührt werden, ist die Möglichkeit einer wesentlichen Einflußnahme der Länder vorzusehen."

Artikel 2

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

Begründung

1. Nach der bisherigen Fassung des Artikels 24 Abs. 1 GG kann der Bund durch einfaches Gesetz Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen übertragen. Hoheitsrechte können nicht nur solche des Bundes, sondern auch solche der Länder sein. Die Zustimmung des Bundesrates ist in Artikel 24 Abs. 1 nicht vorgesehen. Sie ist nach vorherrschender Auffassung allein dann erforderlich, wenn im Zusammenhang mit der Übertragung Regelungen vorgesehen sind, die nach dem Grundgesetz nur mit Zustimmung des Bundesrates getroffen werden können (z. B. Artikel 84 Abs. 1 GG), oder wenn sich die Hoheitsrechte auf einen Gegenstand beziehen, der nach dem Grundgesetz nur mit Zustimmung des Bundesrates geregelt werden kann (z. B. Artikel 105 Abs. 3 GG). Danach können gegenwärtig Hoheitsrechte der Länder durch einfaches Einspruchsgesetz übertragen werden, soweit nicht die Schranken des Artikels 79 Abs. 3 GG berührt werden.

   Der Bundesrat hat daher in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte (BR-Drucksache 150/86 — Beschluß —, Ziffer 3) gefordert, daß die Übertragung von Hoheitsrechten nach Artikel 24 GG auf zwischenstaatliche Einrichtungen in Zukunft nicht ohne seine Zustimmung möglich sein dürfte, zumindest dann nicht, wenn es um Hoheitsrechte der Länder geht. Bereits die Enquete-Kommission Verfassungsreform hat eine entsprechende Änderung des Grundgesetzes vorgeschlagen (Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, BT-Drucksache 7/5924, S. 228/231 f.). In die gleiche Richtung geht eine Empfehlung der interfraktionellen Arbeitsgruppe „Kompetenzen der Landtage" vom 9. Januar 1985 (Sonderdruck 10/4 des Bayerischen Landtags, Ziffer IV 1).

2. Die Neufassung des Artikels 24 Abs. 1 Satz 1 GG sieht eine eindeutige und umfassende Regelung der Zustimmungsbedürftigkeit für die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen vor. Sie ist von der Erwägung geleitet, daß der Rang des bundesstaatlichen Prinzips verlangt, die Länder über den Bundesrat an neuen Integrationsschritten zu beteiligen.

   Die vorgeschlagene Fassung des Satzes 1 verlangt die Zustimmung des Bundesrates nicht nur bei der Übertragung von Hoheitsrechten der Länder, sondern auch bei der Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes. Mit der Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes auf zwischenstaatliche Einrichtungen verlieren die Länder die ihnen über den Bundesrat eingeräumten Mitwirkungsrechte in Bundesangelegenheiten. Die Zustimmungsbedürftigkeit des Übertragungsaktes schafft hierfür einen gewissen Ausgleich. Sie ist zudem gerechtfertigt, weil die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern ein ausgewogenes, in sich kohärentes System bildet. Die Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes wirkt in den Kompetenzbereich der Länder ebenso hinein, wie sich umgekehrt die Verlagerung von Länderkompetenzen auf die Kompetenzen des Bundes auswirkt. Durch die Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes entsteht bei diesem eine Kompetenzlücke, die auf längere Sicht erfahrungsgemäß die Gefahr in sich birgt, daß sie mit der Übernahme von Länderkompetenzen wieder aufgefüllt wird. Die Übertragung von Hoheitsrechten auf zwischenstaatliche Einrichtungen wirkt sich außerdem wie eine Verfassungsänderung aus, weil die Bundesrepublik Deutschland auf einen Teil ihrer Souveränität verzichtet. Wegen Artikel 24 Abs. 1 GG ist dies ohne die sonst notwendige Zwei-Drittel-Mehrheit (Artikel 79 Abs. 2 GG) zulässig. Auch wenn „nur" Hoheitsrechte des Bundes übertragen werden, ist dadurch der aus Bund und Ländern bestehende Gesamtstaat betroffen. Es ist deshalb angemessen zu fordern, daß der Bundesrat wenigstens mit der Mehrheit seiner Stimmen einer solchen Übertragung zustimmt.

   Für die Kompetenzen aus den Bereichen der konkurrierenden und Rahmengesetzgebung des Bundes kommt hinzu, daß die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von seinen Kompetenzen keinen Gebrauch macht.

   Wollte man die Zustimmungsbedürftigkeit auf Hoheitsrechte der Länder beschränken, so bestünde zudem die Gefahr, daß Artikel 24 Abs. 1 künftig als abschließende Regelung für die Zustimmungsbedürftigkeit bei der Übertragung von Hoheitsrechten verstanden wird. Eine solche Regelung könnte den Schluß nahelegen, daß die Fälle, in denen bisher von der herrschenden Rechtsauffassung und von der Staatspraxis die Zustimmungsbedürftigkeit bejaht wurde, nun von der Neufassung des Artikels 24 Abs. 1 GG überlagert werden. Dies käme einer Schlechterstellung gegenüber der bisherigen Lage gleich.

3. Die bundesstaatliche Ordnung wird nicht nur durch die Übertragung der Hoheitsrechte, sondern auch durch die Ausübung der übertragenen Rechte seitens der zwischenstaatlichen Einrichtungen berührt. Die Europäischen Gemeinschaften haben in den nunmehr über 30 Jahren ihres Bestehens eine umfangreiche legislative Tätigkeit entfaltet, die in erheblichem Umfang auch Bereiche der Ländergesetzgebung betrifft. Die Mitwirkung bei den Entscheidungen der zwischenstaatlichen Einrichtungen steht aber nur dem Bund zu. Das hat innerstaatlich eine Kompetenzverschiebung von den Ländern zum Bund zur Folge. Die Einheitliche Europäische Akte, die die Aufgaben der Gemein-

schaften wesentlich erweitert hat, wird diese Tendenz weiter verstärken.

Wenn angesichts dieser Entwicklung die Rechte der Länder und die föderalistische Grundstruktur der Bundesrepublik Deutschland gewahrt werden sollen, muß zum Ausgleich die Einflußnahme der Länder auf die Willensbildung des Bundes in Angelegenheiten der zwischenstaatlichen Einrichtungen wirksam verstärkt werden. Der Bedeutung des bundesstaatlichen Prinzips entspricht es, eine solche Mitwirkung der Länder, wie sie nun über den Bundesrat in Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte vorgesehen ist, auch verfassungsrechtlich zur Pflicht zu machen. Diese Forderung hat der Bundesrat bereits in seiner Stellungnahme vom 16. Mai 1986 zum Entwurf eines Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte erhoben.

Die Mitwirkung der Länder bindet diese in den Prozeß der europäischen Integration ein und ermöglicht ihnen insbesondere, ihre umfassenden Erfahrungen mit dem Vollzug von Gesetzen fördernd einzubringen. Damit wäre auch der Akzeptanz der europäischen Integration insgesamt gedient.

Die dem Artikel 24 Abs. 1 GG angefügten Sätze 2 und 3 sollen daher mit Verfassungskraft die Mitwirkung der Länder bei der Willensbildung des Bundes in Angelegenheiten zwischenstaatlicher Einrichtungen gewährleisten. Die nähere Regelung wird einem Gesetz vorbehalten, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf; dabei können die zwischenstaatlichen Einrichtungen, in deren Angelegenheiten die Länder mitwirken, die Angelegenheiten selbst sowie die Form der Mitwirkung näher bestimmt werden. Als Ausgleich zu dieser weitgefaßten Regelungsbefugnis des Bundesgesetzgebers und um zu verhindern, daß eine Mitwirkung der Länder in Angelegenheiten, die die im Grundgesetz festgelegten Zuständigkeiten der Länder oder ihre wesentlichen Interessen berühren, durch Bundesgesetz ausgeschlossen oder nur unzureichend ermöglicht wird, soll der Bundesgesetzgeber von Verfassungs wegen verpflichtet werden, in diesen Angelegenheiten die Möglichkeit einer wesentlichen Einflußnahme der Länder vorzusehen.

Eine gesetzliche Regelung darüber, in welcher Form die Länder an der Willensbildung des Bundes mitwirken, wird danach zu unterscheiden haben, inwieweit die Angelegenheiten der zwischenstaatlichen Einrichtungen Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder betreffen oder auf andere Weise wesentliche Belange der Länder berühren. Als mögliche Form der Mitwirkung der Länder kommt eine Beteiligung des Bundesrates in Betracht, wie sie das Gesetz zur Einheitlichen Europäischen Akte vorsieht.

Anlage 2

Stellungnahme der Bundesregierung

Die Bundesregierung vermag dem Entwurf des Bundesrates aus den folgenden Gründen nicht zuzustimmen:

1. Mit Artikel 24 Abs. 1 GG hat der Verfassungsgeber die Grundsatzentscheidung für eine integrationsoffene Staatlichkeit getroffen. Bereits der Präambel des Grundgesetzes ist der Wille zu entnehmen „als gleichberechtigtes Mitglied in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt zu dienen". Die Ernsthaftigkeit, mit der dies Ziel verfolgt werden soll, wird durch Artikel 24 GG unterstrichen, durch den die erforderlichen Schritte zu internationaler Zusammenarbeit erleichtert werden. Dabei ist sich der parlamentarische Rat bewußt gewesen, daß Kompetenzübertragungen auf zwischenstaatliche Einrichtungen von ihrer materiellen Bedeutung her nach verfassungsändernden Mehrheiten verlangt hätten. Wenn er sich statt dessen für eine Übertragung durch einfaches Bundesgesetz entschieden hat, so wollte er die Glaubwürdigkeit des Anliegens nach außen hin unterstreichen und nach innen eine zügige Umsetzung des Regelungsziels sicherstellen.

2. Die Bundesregierung hält die Entscheidung für eine integrationsoffene Staatlichkeit heute für ebenso zutreffend wie in den Anfangsjahren der Bundesrepublik Deutschland. Der angelaufene Prozeß der deutschen Vereinigung verlangt nach einer europäischen Einbindung. Dabei ist das Ziel einer politischen Union im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft auch von deutscher Seite erst vor kurzem deutlich unterstrichen worden. Vor diesem politischen Hintergrund würde es als problematisch angesehen werden können, wenn trotz der erklärten Bereitschaft zu weitergehender Integration die Verfassung in der vorgeschlagenen Weise geändert würde.

3. Eine Änderung des Artikels 24 GG ist von der Enquete-Kommission Verfassungsreform ausführlich diskutiert worden. Sie hat dabei schon Anfang der siebziger Jahre die Gefahr erkannt, daß eine Änderung des Artikels 24 Abs. 1 GG als Ausdruck abnehmender deutscher Integrationsbereitschaft politisch mißverstanden werden kann. Die Enquete-Kommission Verfassungsreform hat in der damaligen Zeit lediglich die als „schwächste" bezeichnete Regelungsalternative befürwortet. Danach sollten Bundesgesetze von der Zustimmung des Bundesrates abhängig werden, die eine Übertragung von Hoheitsrechten der Länder auf zwischenstaatliche Einrichtungen vorsehen.

4. Ungeachtet der politischen Rahmenbedingungen geht der vom Bundesrat vorgelegte Entwurf nicht unerheblich über diesen Vorschlag der Enquete-Kommission Verfassungsreform hinaus: Zum einen macht er auch die Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes zustimmungsbedürftig, zum anderen soll er den Einfluß der Länder auf die Ausübung von Mitgliedschaftsrechten des Bundes in zwischenstaatlichen Einrichtungen wirksam verstärken.

   Bei der Übertragung von Hoheitsrechten des Bundes verlieren die Länder lediglich ihre Mitwirkungsrechte, der Bund aber das Hoheitsrecht selbst. Warum er in dieser Situation den Ländern gegenüber „zu einem gewissen Ausgleich" (S. 3 des Beschlusses) verpflichtet sein sollte, ist nicht begründbar.

   Bei der Ausübung von Mitgliedschaftsrechten des Bundes in zwischenstaatlichen Einrichtungen läßt die vorgeschlagene Formulierung eine weitergehende Einflußnahme der Länder als bisher zu. „Wesentliche Einflußnahme" (Entwurf Artikel 24 Abs. 1 Satz 3 GG) kann auch als gleichwertiges Mitentscheidungs- oder Mitwirkungsrecht verstanden werden. Wie problematisch der Änderungsvorschlag dann ist, zeigt allein schon, daß nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für die Willensbildung auf Länderseite der Grundsatz der Einstimmigkeit herrscht, weil kein Land durch die übrigen Länder überstimmt werden kann (BVerfGE 1, 299, 315).

   Wie sehr die internationale Handlungsfähigkeit der Bundesrepublik Deutschland dadurch berührt wird, liegt auf der Hand.

   Hinzu kommt, daß dieselbe Rechtsprechung zugleich die Anwendungsbreite des Artikels 24 Abs. 1 GG erst in jüngster Zeit nachdrücklich unterstrichen hat. Danach ist auch z. B. die NATO eine zwischenstaatliche Einrichtung im Sinne der Vorschrift (BVerfGE 68, 1, 93). Eine wesentliche Einflußnahme der Länder würde insoweit den an anderer Stelle in der Verfassung vorgenommenen Kompetenzzuweisungen widersprechen.

5. Für die vorgeschlagene Mitwirkung der Länder bei der Willensbildung des Bundes in zwischenstaatlichen Einrichtungen vermag die Bundesregierung keinen Regelungsbedarf auf der Ebene des Verfassungsrechts zu erkennen. Den Interessen der Länder ist hier bereits durch einfaches Recht (Artikel 2 des Gesetzes zur Einheitlichen Europäischen Akte vom 28. Februar 1986) sowie durch ergänzende Vereinbarung zwischen der Bundesregierung und den Regierungen der Länder über die Unterrichtung und Beteiligung des Bundesrates und der Länder bei Vorhaben im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften in Ausführung von Artikel 2 des vorgenannten Gesetzes weitestgehend Rechnung getragen worden.

   Entgegen der Begründung des Entwurfs bedarf das bundesstaatliche Prinzip nach Auffassung der Bun-

desregierung keiner Bestätigung dadurch, daß Regelungen, die ihm dienen, in Verfassungsrang erhoben werden unabhängig davon, ob der Sachverhalt bereits durch einfaches Recht geregelt ist oder werden kann.

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 13 63, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon 02 28/36 35 51, Telefax 02 28/36 12 75
ISSN 0722-8333